

**Сороківська О.А.**

*доктор економічних наук, доцент,  
професор кафедри менеджменту у виробничій сфері  
Тернопільського національного технічного університету імені Івана Пулюя*

**Sorokivska O.A.**

*Doctor of Economic Sciences, Associate Professor,  
Professor of Management in Production Department  
Ternopil Ivan Puluji National Technical University*

**Мосій О.Б.**

*кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри менеджменту у виробничій сфері  
Тернопільського національного технічного університету імені Івана Пулюя*

**Mosiy O.B.**

*Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,  
Associate Professor Management in Production Department*

**Кужда Т.І.**

*кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри менеджменту у виробничій сфері  
Тернопільського національного технічного університету імені Івана Пулюя*

**Kuzhda T.I.**

*Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,  
Associate Professor Management in Production Department*

**РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА РОЗВИТОК  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
REFORM OF DECENTRALIZATION IN UKRAINE AND  
DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT**

***Анотація.** Формування демократичної моделі управління можливе лише за умови оптимального співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління. Механізм взаємодії централізації і децентралізації виступає передумовою ефективності й конструктивності управління. У статті досліджено регіональні аспекти адміністративної реформи та темпи її впровадження в Україні. Здійснено аналіз змін в економічному та адміністративному житті громад після створення об'єднаних територіальних громад. Досліджено тенденції децентралізації на сучасному етапі та перспективи розвитку реформи децентралізації.*

***Ключові слова:** децентралізація, реформа, місцеве самоврядування, регіон, об'єднана територіальна громада,.*

**Постановка проблеми.** Становлення громадянського суспільства можливі лише за умови оптимального співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління. Багато європейських країн пройшли реформу децентралізації, що дало поштовх економіці, соціальному розвитку цих країн, особливо їхніх сільських територій.

Вирішити проблему оптимального і раціонального поєднання централізації і децентралізації покликана адміністративна реформа в Україні. За Концепцією реформи, затвердженою Урядом 1 квітня 2014 року, в Україні має бути побудована проста та логічна система місцевого самоврядування, яка здатна забезпечити комфортне життя у містах та селах. З огляду на це порушену проблему можна вважати актуальною.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вивченню теоретичних і практичних питань децентралізації влади, розвитку місцевого самоврядування у наукових роботах приділяють увагу: Абрам'юк І., Бабінова О. О., Романюк С.А., Берданова О., Ткачук А.Ф. Правовим і фінансовим аспектам децентралізації влади в Україні присвячена велика кількість робіт вітчизняних учених, у цьому напрямі працюють: Ю. Ганущак, Деркач М.І., Єгоричева С.Б. та ін. Міжнародний досвід

децентралізації висвітлюють у своїх працях Гладій Г.Й., Бориславська О.М., Лахижа М.І., Ткачук А. та інші.

**Невирішені раніше частини загальної проблеми.** У зазначених роботах розглянуто організаційно-правові засади децентралізації влади, основні поняття, її види, принципи, моделі, фінансове забезпечення проведення реформ, обговорюються питання розмежування повноважень між районами, регіонами й територіальними громадами. Однак, постійно з'являються нові приклади впровадження елементів децентралізації та виникають нові проблеми реалізації в життя державного соціально-економічного експерименту, тому дослідження даного питання залишається актуальним і потребує подальшого аналізу.

**Постановка завдання.** Метою роботи є дослідження впливу децентралізації на економічну ситуацію в Україні та стан об'єднаних територіальних громад. Досягнення поставленої мети обумовлює постановку наступних завдань:

- дослідити регіональні аспекти адміністративної реформи та темпи її впровадження;
- здійснити аналіз змін в економічному та адміністративному житті громад після створення ОТГ;
- дослідити тенденції децентралізації станом на даний період та перспективи розвитку реформи децентралізації в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.**

На даний час в Україні активно впроваджується адміністративна реформа, яка є однією із складових процесу децентралізації. Зміст цієї реформи полягає в тому, щоб передати частину владних повноважень на місця, де відбувається безпосередня реалізація цих повноважень. Створити своєрідні адміністративні одиниці на сільському та селищному рівні, які здатні будуть ефективно розпоряджатися, а саме головне забезпечити себе цими грошовими ресурсами. В Україні за цей процес відповідає об'єднання в територіальні громади.

Створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) відбувається шляхом об'єднання декількох населених пунктів в одну адміністративну одиницю. Найчастіше об'єднання відбувається навколо невеликого містечка або ж селища міського типу. Ключовим завданням ОТГ є створення життєво спроможних адміністративних одиниць, тобто об'єднання ніколи не буде відбуватися між економічно слабкими селами. Для того, щоб села такого типу змогли існувати, а в подальшому розвиватися, їх об'єднують з економічно розвинутими селами. Також практикується створення доволі потужних і економічно спроможних ОТГ. Серед найбільших і найпотужніших громад в Україні на даний час є Лиманська, що знаходиться в Донецькій області. Її населення становить 42,5 тис. чол., а бюджет близько 55 млн. грн. З нею може конкурувати Дунаєвецька, що на Хмельниччині з населенням 39,62 тис. чол. і бюджетом 55,9 млн. грн. [1].

Найменшою в Україні є Смолигівська сільська громада з населенням 1771 чол., до складу цієї громади входить 5 населених пунктів, а бюджет становить 1,94 млн. грн. Унікальною в своєму роді можна вважати Народицьку селищну громаду до складу якої входить 65 населених пунктів з сумарним населенням 9865 чол. Це є найбільша за чисельністю населених пунктів ОТГ, але в той же час населення якої не перевищує 10 тис. чол. Усе це тому, що до складу цієї новоствореної адміністративної одиниці входять села з чисельністю населення до 100 чоловік.

Прикладом потужної ОТГ на Тернопільщині слугує Шумська територіальна громада з центром у м. Шумськ. Населення станом на 1 січня 2015 р. становить 21297 чоловік, кількість населених пунктів, що входить до громади 36. Це найбільша територіальна громада за кількістю населених пунктів на Тернопільщині. Доходи цієї територіальної громади складають 19502,6 тис. грн. на рік [1].

Згідно з даними Мінрегіонбуду, в Україні лідерами зі створення ОТГ станом на 20.12.2016 р. є: Тернопільщина – 36 ОТГ з населенням 309441 чол., Дніпропетровщина – 34 ОТГ з населенням 301536 чол., Львівщина – 22 ОТГ з

населенням 171716 чол., Хмельниччина – 26 ОТГ з населенням 380567 чол., Житомирщина – 32 ОТГ з населенням 304039 чол., Вінниччина – 21 ОТГ з населенням 179037 чол. Аутсайдерами ж є Київщина – 2 ОТГ з населенням 19878 чол., Луганщина – 3 ОТГ з населенням 36975 чол., Харківщина – 4 ОТГ з населенням 77716 чол., Кіровоградщина – 5 ОТГ з населенням 59150 чол., та Закарпатська область – 3 ОТГ з населенням 39864 чол.

Відповідно до даних Центральної Виборчої Комісії, 18 грудня 2016 р. пройшли вибори до 143 об'єднаних територіальних громад. Таким чином, станом на 1 січня 2017 р. в Україні налічується 367 ОТГ до складу яких входить 4622 населених пунктів.

За майже три роки реформи в ОТГ об'єдналося всього лиш близько 21-22% населених пунктів України (без урахування значної частки міського населення, що становить станом на 1 червня 2014 року складало 29460,4 тис. чол.). Отже, можна зазначити повільні темпи впровадження реформи.

Факторами, що визначають такий результат є:

- необізнаність населення з питань децентралізації, відповідно страх перед створенням ОТГ;
- небажання людей з більш розвинутих населених пунктів об'єднуватися з менш розвинутими, або економічно неспроможними населеними пунктами на момент створення ОТГ;
- недовіра до проведених владою реформ, адже єдина реформа, яка наразі спрацювала позитивно – це запровадження ЗНО;
- відсутність активної позиції влади щодо підтримки реформи.

На нашу думку, ефективним способом подолання даної проблеми є позитивні результати децентралізації. З часом, коли люди зможуть побачити зміни економічного плану в ОТГ, можливість створити ОТГ буде здаватися для них перспективною.

Якщо ж і надалі не всі населені пункти захочуть об'єднуватися, а це особливо актуально для об'єднання різних за економічною спроможністю адміністративних одиниць, влада повинна вдатися до примусового об'єднання територіальних громад. Такий процес практикували такі країни як Польща і Німеччина. Зокрема, у Польщі укрупнення територіальних громад відбулося у примусовому порядку ще у 1990 р. Як наслідок, замість запланованих 12 воєводств було утворено 16 (за основу був узятий адміністративно-територіальний поділ Польської Народної Республіки до 1976 р.), а кількість повітів порівняно із проектом було збільшено майже вдвічі [2, с. 29-40.]. У Франції примусове укрупнення не здійснювалося, і зараз в країні постала проблема фінансової спроможності дрібних громад.

Потрібно пам'ятати, що при створенні нових ОТГ слід враховувати ряд факторів, наприклад: перспективність об'єднання, етнічні особливості населених пунктів, географічне розташування. Так, найпроблемнішими регіонами, з точки зору адміністративно-територіальної децентралізації, можна вважати Закарпатську область, де усі ці чинники діють сповна, Київську та Луганську області. Станом на 1 січня 2017 року, після проведення виборів до об'єднаних територіальних громад, у Закарпатській області налічується всього лиш 3 ОТГ (із 38 запланованих), до складу яких входить 9 населених пунктів, у Київській – 2 ОТГ з 9-ма населеними пунктами, в Луганській – 3 ОТГ з 41-им населеним пунктом [1].

Відсутність активного впровадження адміністративної реформи на Київщині пов'язана з тим, що переважна більшість населення цього регіону проживає в містах або містечках, які здатні повноцінно існувати і не потребують об'єднання в ОТГ. Також це можна пов'язати з високим рівнем урбанізації в цій області - 1064,8 тис. міського (61,8%) та 657,3 тис. сільського (38,2%) без урахування м. Києва. На Луганщині усе можна списати на війну та відсутність лояльності та довіри до влади навіть на підконтрольних Україні територіях. Проблематика Закарпатської області полягає в проблемному розташуванні населених пунктів, наближеності до кордону, відсутності підтримки реформи зі сторони населення.

Очевидно, що добровільно об'єднати усі громади в Україні не вдасться, тому, залишаючи можливість для існування малих громад, важливо забезпечити їх інструментарієм розв'язання спільних із сусідніми громадами проблем. Серед українських територіальних громад половина є малими з населенням менше 3 тис. осіб. Тож основні реформаційні зусилля потрібно спрямувати на малі громади, бо в існуючих умовах вони не мають шансів на ефективне самоуправління.

Важливою складовою децентралізації є фінансова реформа. Її суть полягає у тому, щоб передати повноваження здійснення грошових витрат на нижчий рівень при збереженні відповідальності, надання нових можливостей для поповнення бюджету. Іншими словами вона отримала своє втілення в бюджетній децентралізації. Ця реформа передбачає нові способи надходження коштів до бюджету, та більший простір у розпорядженні цими коштами.

28 грудня 2014 року Верховна Рада України ухвалила зміни до Податкового та Бюджетного кодексів України. Внесені зміни визначили нову фінансову основу органів місцевого самоврядування, встановили новий розподіл загальнодержавних податків та запровадили нові місцеві податки, а також запровадили нову систему бюджетного вирівнювання.

Після внесення цих змін до податкового та бюджетного законодавства місцеві бюджети зможуть поповнюватися за рахунок:

- 60% ПДФО (податку на доходи фізичних осіб) у містах обласного значення;
- 5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів (тютюнові вироби, алкоголь, бензин);
- 100% єдиного податку;
- 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт);
- 100% плати за землю;
- 100% податку на прибуток підприємств комунальної власності;
- 100% плати за надання адміністративних послуг;
- 25% екологічного податку [3].

Загалом обсяг фінансових ресурсів збільшився майже на 15%, що в номінальних цифрах склало 34,1 млрд. грн. Зросли обсяги фінансування освіти (13%) та охорони здоров'я (12%). Як результат у 2015 році до загального фонду місцевих бюджетів надійшло 99,8 млрд. грн., що складає 116% до річних призначень, затверджених місцевими радами.

Аналізуючи статистичні дані про доходи міст за останні три роки можна помітити тенденцію, що найбільше зростання бюджетів відбулося у містах з населенням до 100 тис. (табл. 1) [4].

Таблиця 1

**Населені пункти, чиї доходи за останні три роки росли найшвидше**

Населений пункт	Дохід
Чугуїв (Харківська обл.)	238,2 %
Володимир-Волинський (Волинська обл.)	210,8 %
Хуст (Закарпатська обл.)	209,2 %
Мукачево (Закарпатська обл.)	196,1 %
Буча (Київська обл.)	192,2 %
Ковель (Волинська обл.)	188,7 %
Коломия (Івано-Франківська обл.)	178,3 %
Первомайськ (Миколаївська обл.)	174,3 %
Берегове (Закарпатська обл.)	173,3 %
Сєверодонецьк (Луганська обл.)	172,6 %

Аналогічно десять населених пунктів чиї доходи за останні три роки зросли найменше (табл. 2) [4].

Таблиця 2

**Населені пункти, чиї доходи за останні три роки зросли найменше**

Населений пункт	Дохід
-----------------	-------



Вільногірськ (Дніпропетровська обл.)	19 %
Авдіївка (Донецька обл.)	33,8 %
Дзержинськ (Донецька обл.)	35,1 %
Теплодар (Одеська обл.)	54,5 %
Кривий Ріг (Дніпропетровська обл.)	61 %
Орджонікідзе (Дніпропетровська обл.)	63,7 %
Славутич (Київська обл.)	64,5 %
Жовті Води (Дніпропетровська обл.)	66 %
Знам'янка (Кіровоградська обл.)	69,5 %
Новгородівка (Донецька обл.)	71,3 %

Оперуючи цими даними можна зробити висновок, що найбільший приріст бюджетів відбувся у містах Західної України. Лідером серед західних областей є Закарпатська область з якої до десятки найпрогресивніших потрапило 3 міста. Можна з впевненістю говорити про феномен цієї області, адже за результатами децентралізації, які ми маємо на даний час, це лідируюча область за показниками фіскальної (бюджетної) децентралізації та явного аутсайдера в плані адміністративної децентралізації.

Також слід звернути увагу на Сєверодонецьк, який хоч і знаходиться в Луганській області, показав одні з найкращих показників у прирості бюджету. Це пов'язано з тим, що після окупації Луганська, Сєверодонецьк став економічним центром області, внаслідок цього більшість підприємств і велика частка бізнесу емігрувала з колишнього обласного центру до даного міста. Наприклад, результат збільшення доходів від прибуткового податку на бізнесу з 89,2 тис. грн. у 2014 р. зріс до 5,147 млн. грн. у 2015 р. Це можна вважати наслідком перереєстрації приватними підприємцями свого бізнесу та приватних компаній з Луганська до Сєверодонецька.

Найповільніше зростання показали міста Донецької та Дніпропетровської областей. Результати Донеччини пов'язані з війною на цій території та великою кількістю внутрішніх переселенців, станом на 04.05.2016 це 724119 чол.

Невтішні показники м. Вільногірськ пов'язані з втратою виробничої потужності Вільногірського ГЗК, продукція якого була основою для виробництва «Кримського титану» [4].

Якщо аналізувати середній приріст бюджетного забезпечення, то найкращі показники показали міста з населенням до 10 тис. чол. (табл. 3) [4].

Таблиця 3

**Темпи приросту бюджетів різних за кількістю населення міст**

<b>Розмір міста, чол.</b>	<b>Середній приріст, %</b>
<10 000	141,3167
10 000-50 000	107,397
50 000-100 000	120,0883
100 000-250 000	115,6889
250 000-500 000	110,7545
500 000-1 000 000	104,2667
>1 000 000	104,1667

Міста мільйонники (без Києва) хоч і займають останнє місце у рейтингу, проте показали доволі непоганий результат – Харків 99%, Дніпро 98%, Одеса 115%.

Звертаючи увагу на регіональні дані середньорічного приросту за 2015 р., найкращий результат показала Закарпатська область - 169% приріст (за основу взято результати 5-ти міст), слідом йде Волинська - 162,1% (за основу взято результати 4-ох міст), Івано-Франківська - 137,5% (за основу взято результати 5-ти

міст), Тернопільська - 130,9% (за основу взято результати 2-ох міст) та Харківська - 130,6% (за основу взято результати 7-ми міст) [4].

Негативним наслідком фіскальної реформи є наявність профіциту у містах, який станом на вересень 2016 року становить 10,5 млрд. грн. [4]. Профіцит, як явище не є негативним і він є притаманний розвинутим країнам світу, але в Україні це свідчить про те, що місцеві бюджети були не готові до нових грошових впливів у них, та не достатнє навантаження на місцеві бюджети.

Також слід звернути увагу на розпорядження місцевою владою бюджетними коштами. Для їх ефективного використання закупівлі повинні здійснюватися шляхом тендерів через систему «Prozorro» для визначення кращої позиції, але ці операції обов'язкові лише для витрат на суму понад 200 тис. грн. Тому спостерігаються значні витрати бюджетів по угодах до 200 тис. грн., щоб обійти вимоги закону стосовно тендерів. Це призводить до неефективного використання коштів і зловживань.

Опираючись на порівняльну статистику за 2014-2015 роки, можемо бачити такі зміни, як збільшення фінансування місцевих бюджетів на 34,1 млрд. грн. у відсотковому співвідношенні це збільшення становить 14,7%, зростання обсягу фінансування освіти та охорони здоров'я на 13% та 12 %, зменшення кількості дотаційних місцевих бюджетів на 96,3% у 2014 р. до 74,6% у 2015 р., становлення 10,2 % відсотків бюджетів повністю збалансованими (у 2014 році таких бюджетів взагалі не було), виділення 3 млрд. грн. на розвиток інфраструктури ОТГ [5]. Результати від децентралізації є і цього не можна заперечувати.

Отож, хочемо зазначити що, основною проблематикою децентралізації є відсутність активної позиції влади і населення по-відношенню до цієї реформи. Можна створити ОТГ провести вибори, та призначити нових людей для керування новоствореними громади, але немає гарантії, що ці нові люди не будуть займатися свавіллям та всюдозволеністю, як їх попередники. Потрібно надати населенню ОТГ певні важелів впливу для контролю розпорядження бюджетом громади.

Також має бути контроль та тиск зі сторони центральної влади, який повинен проявлятися перевіркою діяльності керівного апарату ОТГ, вимагати подання електронних декларацій про доходи і забезпечення доступності цієї інформації для населення. Потрібно створити спеціальний комітет, який би аналізував ефективність розпорядження грошовими коштами на місцях, при відсутності належних результатів приймав рішення про проведення дострокових виборів.

Головними, хто повинен контролювати владу на місцях, повинні бути самі люди. У законі про місцеве самоврядування обов'язковими нормами є залучення мешканців – членів громад до роботи спільно. Також має бути закон про місцевий референдум, який дозволить відкликати депутатів місцевих рад і голів громад. Чим сильнішою буде громада, тим сильнішим буде місцеве самоврядування.

Дані виклики повинні бути враховані у роботі над Концепцією регіоналізації і децентралізації влади в Україні та у процесі підготовки в її межах відповідних нормативно-правових актів.

**Висновки.** Як засвідчують дослідження реформи децентралізації, соціально-економічні результати процесу децентралізації є неоднозначними – і здобутки, і недоліки. Позитивним результатом бюджетної децентралізації є збільшення надходження коштів до місцевих бюджетів усіх рівнів. Наприклад затверджений бюджет м. Тернополя на 2017 рік становить 2 млрд. 107 млн. грн., що на 26 % більше ніж попереднього року.

Недоліком є темпи впровадження адміністративно-територіальної реформи – відносно невелика кількість створених ОТГ. Недоліком фіскальної реформи є неспроможність ефективно розпоряджатися грошовими ресурсами місцевими органами управління, внаслідок чого гроші накопичуються на депозитах у банках. Ці гроші можна було б витратити, наприклад, на розвиток інфраструктури або оновлення закладів охорони здоров'я та освіти. Проте, дослідження показує, що досить часто на місцях відсутні спеціалісти, які могли б розробити Стратегію розвитку громади та здійснювати контроль витрат.

Для успішного розвитку реформи децентралізації в Україні потрібна політична воля вищого керівництва держави, взаємодія влади і громадян та активність самих громадян.

### **Список використаних джерел:**

1. Про об'єднання громад [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/region>.
2. Журек Л. Доходи територіальних одиниць самоврядування та система податків. / Л. Журек. // Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні. / Упоряд. Т. Шамайда, О. Дмитренко. – К.: Аг-во «Україна», 2001. – 336 с.
3. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://rada.gov.ua>.
4. Калачова Г. Бюджетна децентралізація: життя або смерть великих і малих міст [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/publications/2016/11/17/611463>.
5. Сас О. Що таке децентралізація і навіщо вона нам всім? - простими словами про реформу [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1862>.

***Аннотация.** Формирование демократической модели управления возможно только при условии оптимального соотношения централизации и децентрализации в сфере государственного управления. Механизм взаимодействия централизации и децентрализации выступает предпосылкой эффективности и конструктивности управления. В статье исследованы региональные аспекты административной реформы и темпы ее внедрения в Украине; осуществлен анализ изменений в экономической и административной*

*жизни общин после создания объединенных территориальных общин; исследованы тенденции децентрализации на современном этапе и перспективы развития реформы децентрализации.*

**Ключевые слова:** *децентрализация, реформа, местное самоуправление, регион, объединенная территориальная община.*

**Summary.** *Forming of a democratic model of governance is possible only if the optimal ratio of centralization and decentralization in the field of public administration is optimized. The mechanism of interaction between centralization and decentralization acts as a prerequisite for the effective and the constructive management. The article explores regional aspects of administrative reform and the pace of its implementation in Ukraine; changes in economic and administrative life of the community after the establishment of joint local communities have been analyzed; the tendencies of decentralization at the current stage and prospects of decentralization reforms have been investigated.*

**Keywords:** *decentralization, reform, local government, region, local community.*